

La zone canadienne des 200 milles dans l'Atlantique, un exemple de la nouvelle géographie politique des océans

The Canadian 200-mile Atlantic Zone: An Example of the New Political Geography of the Oceans

André-Louis Sanguin

Volume 11, numéro 2, 1980

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701044ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701044ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Sanguin, A.-L. (1980). La zone canadienne des 200 milles dans l'Atlantique, un exemple de la nouvelle géographie politique des océans. *Études internationales*, 11(2), 239–251. <https://doi.org/10.7202/701044ar>

Résumé de l'article

Following upon the Third Conference on the Law of the Sea begun in 1973, the principal maritime States of the world assumed exclusive national jurisdiction over a 12-mile zone extending from their coastlines and a 188-mile economic zone beyond territorial waters. Together they constitute the more familiarly referred to « 200-mile zone ». This new practice radically changed the political geography of the oceans, lessened the area within which the freedom of the seas exists, diminished by more than a third the surface area of the high seas and dealt a heavy blow to the fishing expeditions of foreign trawlers. Canada is one of the principal users and one of the most vigorous defenders of the 200-mile principle for geographical reasons as much as for economic or political ones. The excessive exploitation of the seabed has been felt to be a threat for a portion of the population of the Eastern part of Canada. A firm policy criticized for being somewhat unilateral has enabled Canada to eliminate foreign fleets from its 200-mile zone. Over a period of 30 years the International Commission for North-West Atlantic Fisheries (ICNAF) attempted to introduce a positive international cooperation in order to eliminate the anarchic excessive exploitation. It was replaced in 1979 by the North-West Atlantic Fisheries Organization. A major dispute exists between France and Canada with respect to the delimitation of the economic zone of Saint-Pierre and Miquelon, French land since 1604. More generally, the question is posed as to how long the 200-mile principle will prevail in this new political geography of the oceans.

LA ZONE CANADIENNE DES 200 MILLES DANS L'ATLANTIQUE, UN EXEMPLE DE LA NOUVELLE GÉOGRAPHIE POLITIQUE DES OCÉANS

André-Louis SANGUIN*

ABSTRACT - *The Canadian 200-mile Atlantic Zone: An Example of the New Political Geography of the Oceans*

Following upon the Third Conference on the Law of the Sea begun in 1973, the principal maritime States of the world assumed exclusive national jurisdiction over a 12-mile zone extending from their coastlines and a 188-mile economic zone beyond territorial waters. Together they constitute the more familiarly referred to «200-mile zone». This new practice radically changed the political geography of the oceans, lessened the area within which the freedom of the seas exists, diminished by more than a third the surface area of the high seas and dealt a heavy blow to the fishing expeditions of foreign trawlers. Canada is one of the principal users and one of the most vigorous defenders of the 200-mile principle for geographical reasons as much as for economic or political ones. The excessive exploitation of the seabed has been felt to be a threat for a portion of the population of the Eastern part of Canada. A firm policy criticized for being somewhat unilateral has enabled Canada to eliminate foreign fleets from its 200-mile zone. Over a period of 30 years the International Commission for North-West Atlantic Fisheries (ICNAF) attempted to introduce a positive international cooperation in order to eliminate the anarchic excessive exploitation. It was replaced in 1979 by the North-West Atlantic Fisheries Organization. A major dispute exists between France and Canada with respect to the delimitation of the economic zone of Saint-Pierre and Miquelon, French land since 1604. More generally, the question is posed as to how long the 200-mile principle will prevail in this new political geography of the oceans.

La division des espaces continentaux entre diverses entités politiques est différente de celle des espaces maritimes dans la mesure où une frontière terrestre ne concerne que les États qu'elle sépare tandis qu'une frontière océanique concerne éventuellement plusieurs États. Cette différence reflète la nature de la haute mer et l'acceptation générale du principe selon lequel tous les États ont des droits égaux pour l'usage des eaux localisées au-delà de leurs limites nationales. Toute extension de ces limites menace les intérêts des États utilisant des portions riveraines de la haute mer. Une telle extension concerne finalement tout le monde car la réduction de la superficie de la haute mer diminue ce qui est ouvert au libre usage de tous les États. Dès lors, la liberté des mers constitue un concept qui nécessite non seulement une définition mais aussi une délimitation. Voilà pourquoi les marges changeantes de la mer territoriale exclusive sont devenues un problème international d'une complexité croissante d'autant plus que de nouveaux États ont surgi sur la carte politique

* Professeur agrégé, Département des sciences humaines, module de géographie, Université du Québec à Chicoutimi; professeur invité à l'Institut Universitaire d'Études Européennes de Genève, Suisse.

du globe et que des techniques de plus en plus sophistiquées ont été développées pour utiliser les ressources de la mer.

L'analyse de l'extension politique de l'État sur ces espaces maritimes implique des concepts et des approches incluant l'océanographie, l'histoire, l'économie, le droit international, la géographie et la science politique. On ne peut comprendre autrement l'épineuse question de cette mer patrimoniale économique dont tant d'États côtiers se sont dorénavant dotés¹. L'une des plus sérieuses difficultés relatives aux eaux territoriales, aux zones économiques et aux plate-formes continentales réside dans le manque d'uniformité à ce sujet parmi les États concernés. De 1949 à 1956, une commission juridique internationale mise en place par l'ONU ébaucha un premier projet constitué de 73 articles. Un peu plus tard, 86 États se réunissaient à Genève pour tenir la Première Conférence sur le Droit de la Mer (24 février/27 avril 1958). Puis, 88 États se retrouvèrent, de nouveau à Genève, pour une Deuxième Conférence sur le Droit de la Mer (17 mars/26 avril 1960). Au cours de la décennie soixante, des facteurs économiques et militaires contribuèrent à une recrudescence d'intérêt pour ces espaces maritimes. L'expansion de l'extraction pétrolière *offshore* a apporté de nouvelles complexités juridiques touchant la propriété de la plate-forme continentale. Les nouvelles techniques de pêche (sonar, chalutage électronique) ont accru dans des proportions insoupçonnées le potentiel de capture en même temps que surgissait, par les effets d'une surexploitation abusive, le risque d'une extinction de certaines espèces pélagiques. Les marées noires consécutives aux naufrages de superpétroliers géants, la création consécutive de rails de circulation, le blocus du Détroit de Tiran, la fermeture du Canal de Suez augmentèrent les motifs de tension internationale. C'est donc à ces différents défis que se sont attelés les 138 États participant à la Troisième Conférence sur le Droit de la Mer commencée à New York en 1973 et dont les travaux ne sont pas encore terminés en 1980.

Cette Troisième Conférence a déjà dégagé un élément considéré comme acquis dans les relations internationales et dont le Canada est l'un des premiers utilisateurs et l'un des plus vigoureux défenseurs. Il s'agit du principe des 200 milles marins à partir d'un État côtier (12 milles de mer territoriale exclusive et 188 milles de mer patrimoniale économique). Cette nouvelle limite a aussitôt été adoptée par les principales puissances maritimes et elle a nécessité la renégociation des multiples permis de transit aérien. Alors que, dans les trois premiers quarts de ce siècle, l'Océan avait surtout subi les applications du *Mare Liberum* (théorie des eaux ouvertes élaborée par le juriste néerlandais Hugo Grotius en 1609), on revient, avec l'apparition de la zone économique des 200 milles, au *Mare Clausum* (théorie des eaux fermées mise au point par le Britannique John Selden en 1635). Cette extension de la souveraineté étatique sur l'espace océanique répond essentiellement aux problèmes aigus posés par la pollution marine, la protection des pêches maritimes et l'exploitation minière de la plate-forme continentale (*continental shelf*).

Lors des sessions de la Troisième Conférence sur le Droit de la Mer, une quasi-unanimité est apparue parmi les États riverains de l'océan en ce qui concerne l'adop-

1. Lewis M. ALEXANDER, *Offshore Geography of Northwestern Europe, The Political and Economic Problems of Delimitation and Control*, Washington, Association of American Geographers, Monograph n° 3, 1963.

tion des 200 milles de largeur pour l'exercice de la juridiction éconómico-halieuétique territoriale. L'État riverain a désormais compétence exclusive sur les ressources biologiques, c'est-à-dire sur le nombre des captures et, ce qui représente une révolution radicale, sur les excédents susceptibles d'être attribués à d'autres États. Ainsi, la zone des 200 milles représente une amélioration dans la redistribution des ressources vivantes de l'océan car elle limite l'accès aux zones côtières que possédaient auparavant les grandes puissances maritimes pratiquant la pêche intensive. De ce fait, le mouvement général d'extension de la mer patrimoniale économique soustrait un tiers des océans du domaine de la haute mer et réduit, par conséquent, l'exercice du principe de la liberté des mers.

I - LE NOUVEAU DROIT DE LA MER ET LES PÊCHES CANADIENNES DE LA FAÇADE ATLANTIQUE

Avec 96.000 kilomètres de côtes ouvertes sur trois océans (Atlantique, Arctique, Pacifique), le Canada est le premier État côtier du globe et il en possède le deuxième plateau continental qui représente 40% de son territoire émergé. La pêche fait travailler au Canada plus de 55.000 pêcheurs auxquels s'ajoutent 22.000 personnes employées dans le traitement et la commercialisation des produits. Les activités de la pêche contribuent pour près de un milliard de dollars au revenu national (dont 50% à l'exportation). Par ailleurs, les États-Unis absorbent, en moyenne, 60% des exportations de ce secteur. Pour les cinq provinces canadiennes riveraines de l'Atlantique, les pêches maritimes font vivre 39.741 pêcheurs (Terre-Neuve: 14.452, Nouvelle-Écosse: 11.735, Québec: 5.277, Nouveau-Brunswick: 5.067, Île du Prince Édouard: 3.210). Cette portion de la population active de l'Est du Canada ressent la surexploitation des fonds comme une menace pour son gagne-pain. Or, malgré l'exploitation d'espèces non pêchées jusqu'ici et l'énorme accroissement de la capacité de capture, les prises totales dans l'Atlantique du Nord-Ouest n'ont pas augmenté depuis 1968.

La modification récente du faciès de l'espace océanique est un produit du nouveau Droit de la Mer, droit que l'on peut définir comme l'ensemble spécialisé de décisions liées à la nature et à l'extension du contrôle exercé sur l'environnement marin². Tant et aussi longtemps que la pêche demeura une activité artisanale et peu répandue, l'exercice et la protection des droits de pêche présentaient peu de problèmes. Mais l'industrialisation de la pêche et la surexploitation des Bancs ont complètement changé la question, ce qui explique le durcissement de la position canadienne dans la protection de ses pêcheries. L'apparition de la nouvelle zone des 200 milles est le premier exemple d'une partition concertée de l'espace maritime au-delà des eaux territoriales des États bordiers. L'on aboutit ainsi à une *régionalisation de l'océan*.

Ainsi, le 1^{er} janvier 1977, le Canada portait sa compétence territoriale en matière de pêche à 370 kilomètres de ses côtes. Le même jour, d'ailleurs, la Communauté

2. G. Etzel PEARCY, «Geographical Aspects of the Law of the Sea», *Annals of the Association of American Geographers*, 1959, vol. 49, pp. 1-24; voir aussi l'article de Lewis M. ALEXANDER, «Geography and the Law of the Sea», *Annals of the Association of American Geographers*, 1968, vol. 58, pp. 177-197.

Européenne, les États-Unis, l'URSS et la Norvège s'attribuaient une zone d'égale largeur sur leurs littoraux respectifs. La position canadienne est assez particulière: cet État soutient, en effet, que la zone économique doit être *exclusive*. Entendons par là que le Canada veut jouir de droits complets pour la gestion de la zone et se réserve les prises qu'il a la capacité d'exploiter, y compris le droit d'exploiter certains stocks à la limite de la prise admissible. Néanmoins, le Canada estime que la zone économique doit être une zone de ressources partagées, c'est-à-dire que d'autres États ont la permission d'exploiter les stocks dépassant les besoins du Canada mais sous son contrôle et selon sa réglementation. Pour le gouvernement canadien, la zone économique inclut également un droit sur le fond des mers et sur la préservation du milieu marin jusqu'à 200 milles des côtes. L'approche canadienne est qualifiée de *fonctionnelle* en ce sens que l'État côtier n'obtient que les droits et la juridiction nécessaires pour défendre ses intérêts.

Ainsi, face aux potentialités nouvelles du milieu marin, aux progrès technologiques, aux intérêts économiques des États côtiers, le Droit de la Mer antérieur à 1973 frappait par son inadaptation et son anachronisme. Au-delà des 200 milles de la zone économique, le plateau continental peut encore se prolonger. Le droit international l'a défini comme étant la mer épicontinentale où la profondeur ne dépasse pas 200 mètres. Cependant, la Convention de Genève n'est pas exempte d'ambiguïté puisque, tout en posant ce critère, elle le complète par un autre qui permet d'aller au-delà de cette limite dans la mesure où l'exploitation est possible³. Par des arrêts rendus en 1969 à propos de la Mer du Nord, la Cour Internationale de Justice a défini la plate-forme continentale comme le prolongement naturel submergé de la masse continentale. Le Canada et une poignée d'autres pays à plate-forme continentale extrêmement étendue ont une marge continentale qui s'étend bien au-delà. C'est cette raison qui pousse le Canada à revendiquer la souveraineté, non seulement sur la plate-forme continentale mais aussi sur le talus et le glaciaire qui constituent sa marge continentale. La convention internationale actuelle sur la plate-forme continentale réaffirme la validité des « quatre libertés de la haute mer » (liberté de navigation, liberté de pêche, liberté de poser des câbles et des oléoducs sous-marins, liberté de survol). Toutefois, dans sa zone économique, le Canada remet en question le « droit de passage inoffensif » en estimant que le passage d'un navire polluant menace l'*intégrité écologique* du pays. Il estime donc que chaque État a le droit de se protéger, par des mesures légales, de toute agression contre son environnement.

La logique de la position canadienne dans l'Atlantique du Nord-Ouest tient au fait que, pour 250.000 personnes des Maritimes, il n'y a pas d'autres sources de revenus que la pêche et qu'à Terre-Neuve, entre autres, 15% de la main-d'oeuvre travaille directement à la pêche et à son traitement. De plus, l'industrie canadienne de la pêche dépend, d'une manière excessive, de marchés d'exportation non diversifiés, ce qui accentue sa vulnérabilité dans cette branche. Les prises de poissons de fond dans les Maritimes ont augmenté d'une façon constante de 1951 à 1968 pour, ensuite, redescendre rapidement jusqu'à atteindre actuellement un niveau voisin de celui de 1951. Il y a là un cercle vicieux. Une brève période de prospérité, pendant la-

3. Kenzo KAWAKAMI, « The Continental Shelf and Its Geographically Controversial Points », *Journal of Geography of Tokyo*, 1954, vol. 63, pp. 53-59.

quelle abonde le poisson, attire des bateaux de pêche et explique la création d'usines supplémentaires de traitement. Au cours de l'expansion, les stocks de poisson diminuent et les marges de profit s'amenuisent jusqu'à disparaître quelquefois. Les entreprises font faillite ou périssent dans un secteur qui a causé sa propre perte. D'où marasme social et économique parmi les collectivités de pêcheurs et perte d'un atout national très valable. Pour faire face à cette crise, le gouvernement fédéral a donc établi la zone des 200 milles tout en formulant une politique cohérente et globale de la pêche. Mais, malgré l'extension territoriale de la compétence canadienne, les ressources au large de la côte atlantique ne peuvent assurer à un nombre croissant de pêcheurs une vie décente. D'où la politique des quotas mise au point dès 1977 vis-à-vis des flottilles étrangères. Aussitôt, le résultat s'est avéré positif pour les chalutiers canadiens. En 1977, avec 972.000 tonnes capturées, les prises avaient augmenté de 10% sur celles de 1976⁴. En 1978, les flottilles étrangères étaient pratiquement éliminées. Pêches Canada estime, en effet, qu'il va falloir une quinzaine d'années pour que les stocks de morue atteignent 85% de leurs niveaux maxima antérieurs à 1970.

Tout ceci explique pourquoi le Canada a joué et continue de jouer un rôle aussi actif dans la résolution des divers litiges que soulèvent le Droit de la Mer et l'environnement océanique. Les lois canadiennes sont dorénavant réputées pour être parmi les plus sévères au monde tant pour le contrôle de la pollution que pour l'exploration et l'exploitation des ressources minérales sous-marines. Le Canada n'a pas non plus hésité à prendre des *mesures unilatérales* lorsqu'il ne semblait pas y avoir d'autres moyens pour résoudre un problème particulier. C'est ainsi qu'il a établi ses zones de prévention de la pollution dans les eaux arctiques, ses zones de pêche et sa limite de la mer territoriale exclusive à 12 milles. Toutefois, les mesures législatives unilatérales adoptées par le Canada ne doivent pas faire oublier que le Droit de la Mer n'a pris corps que suite aux différentes pratiques adoptées par les États, c'est-à-dire à ces mêmes mesures unilatérales peu à peu acceptées et adoptées par les autres États. Pour autant, le Canada ne prétend pas que chaque pays jouit du droit illimité de fixer ses propres frontières océaniques. Il s'aligne, par exemple, sur la décision de la Cour Internationale de Justice, prise en 1951, aux termes de laquelle toute délimitation d'une juridiction maritime prise par un État côtier se répercute sur d'autres États.

II - LA FIN DU GRAND MÉTIER ET LA COOPÉRATION INTERNATIONALE SUR LES BANCS DE TERRE-NEUVE (L'ICNAF ET LA NAFO)*

Depuis le XVI^e siècle, la vie économique de l'Atlantique du Nord-Ouest a été rythmée par la grande pêche sur les Bancs de Terre-Neuve. En termes de géomorphologie sous-marine, les bancs sont d'immenses plateaux sous-marins à moins de

4. PÊCHES ET ENVIRONNEMENT CANADA, «Rapport à l'intention des pêcheurs de l'Atlantique», *Informations pour le pêcheur*, 1978, n° 1, pp. 1-19.

* International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries (ICNAF) — Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO).

200 mètres de profondeur. Ils sont recouverts de galets, de graviers et de sables provenant soit de l'érosion littorale transportée par les glaces côtières, soit du remaniement des dépôts pléistocènes du plateau continental. Ces hauts-fonds ou platiers s'étendent autour de Terre-Neuve et au large de la Nouvelle-Écosse et du Maine. C'est sur ces bancs que la morue a établi son domaine et ce sont sur eux que sont venus pêcher, chaque année, les grands voiliers européens montés par les « terreneuvais » puis, avec l'apparition du moteur à vapeur et à explosion, ceux du « grand métier » avec les cohortes de chalutiers de France, d'Espagne, du Portugal, du Japon, de l'URSS et de certaines Démocraties Populaires⁵. Ces bancs ont, depuis longtemps, rythmé les campagnes de pêche des sociétés d'armement européennes et leurs noms font partie des annales souvent tragiques de cette partie de l'Atlantique.

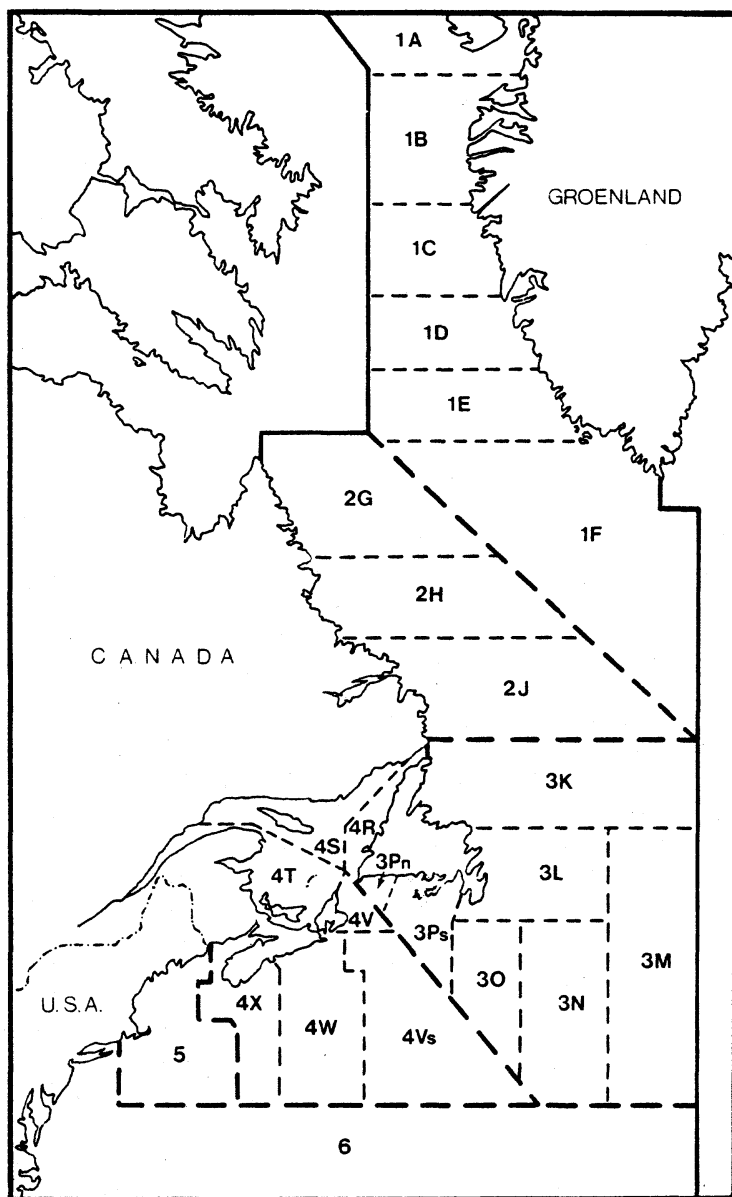
Poisson des mers septentrionales, la morue (*Gadus morhua*), fréquente des eaux dont la température oscille entre -2° et $+8^{\circ}\text{C}$. C'est donc un poisson souvent pêché au milieu des glaces, à la limite de la banquise. La localisation des bancs de morue est liée à la richesse en plancton des eaux marines. Or, ce plancton se développe le long des lignes de convergence de courants présentant des contrastes thermiques. C'est précisément le cas pour les bancs de Terre-Neuve situés à la rencontre du Gulf Stream et du courant du Labrador. L'implantation de la zone canadienne des 200 milles est venue enlever aux chalutiers étrangers la marge de manoeuvre dont ils avaient besoin pour compenser les fluctuations des conditions naturelles de la morue. En effet, stationnant pendant plusieurs mois dans les fjords de Terre-Neuve et du Labrador, une grande partie du stock morutier échappe aux chalutiers des États non riverains. De plus, lorsque les eaux tropicales atlantiques recouvrent les eaux polaires au printemps, les bancs de morue se tiennent en profondeur et la pêche est excellente; mais, quand les eaux tropicales atlantiques chassent les eaux polaires, les bancs de morue migrent vers le Nord et la campagne de pêche est médiocre⁶.

Dès l'après-guerre, les pêches maritimes de l'Atlantique du Nord-Ouest, les plus importantes de l'hémisphère occidental et chalutées intensivement depuis trois siècles, manifestèrent des signes d'extinction. Afin de circonscrire ce risque et d'impulser une politique de redressement, les États-Unis convoquèrent une conférence de 11 pays (dont Terre-Neuve) en janvier 1949. Les travaux de cette conférence se concrétisèrent par la signature, le 8 février 1949, d'une convention instituant l'ICNAF (International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries) dont le mandat était d'administrer, de protéger et de développer les pêches maritimes de l'Atlantique du Nord-Ouest de façon à rendre possible le maintien de captures suffisantes. Les onze premiers pays signataires furent, par ordre de ratification, les États-Unis, le Royaume-Uni, Terre-Neuve, l'Islande, le Canada, le Danemark, l'Espagne, la Norvège, le Portugal, l'Italie et la France auxquels s'ajoutèrent, de 1957 à 1975, la RFA, l'URSS, la Pologne, la Roumanie, le Japon, la Bulgarie, la RDA et Cuba. Au total, en 1976, 18 États étaient membres de l'ICNAF.

5. Jean RECHER, *Le grand métier, journal d'un capitaine de pêche de Fécamp*, Paris, Plon, collection Terre humaine, 1977.

6. Jean-Pierre MINET, « Recherches sur la morue de Terre-Neuve et du Labrador », *Science et pêche*, 1976, n° 260, pp. 1-26.

FIGURE 1. Les secteurs de pêche délimités par l'ICNAF et la NAFO.



Tout au long de ses trente années d'existence, l'ICNAF organisa l'exploitation des divisions du territoire océanique confié par la convention fondatrice de 1949 (Figure n° 1). Dans les différents secteurs de pêche délimités par la convention, l'ICNAF, lors de ses sessions annuelles, procédait à la distribution des quotas et à la

sélection des stocks de variétés existantes. Lorsque la surexploitation se fit de plus en plus menaçante, à partir de 1975, pour l'avenir des espèces, l'ICNAF recommanda aux États participants de réduire de 40% leurs prises par rapport à la moyenne de 1972-1973. Pour répartir les stocks entre les 18 partenaires, l'ICNAF mit au point un système général de quotas nationaux. Le contingent total d'un stock de poisson donné ou P.M.A. (prise maximum autorisée) était fixé par l'ICNAF de manière à correspondre au niveau de captures susceptibles d'être supportées par ce stock sans compromettre son état. Ce contingent total était calculé sur la base des évaluations fournies par les experts scientifiques des différents pays membres. Ceux-ci fixaient la P.E.M. (prise équilibrée maximum). L'ICNAF répartissait ensuite ce contingent total entre les partenaires selon la règle dite des 40-40-10-10. La moyenne des captures prélevées sur ce stock par un État au cours des dix dernières années entraînait pour 40% dans le calcul du quota alloué. Ensuite, la moyenne des captures effectuées au cours des trois dernières années entraînait également pour 40% dans le calcul. En outre, des droits particuliers étaient accordés aux États riverains à raison de 10% des quotas à allouer. Enfin, un autre quota de 10% était accordé aux États faisant prévaloir des besoins spéciaux d'ordre économique.

L'extension de la zone de pêche canadienne à 200 milles des côtes, effective le 1^{er} janvier 1977, sonna le glas de l'ICNAF. Dès le 31 décembre 1976, les États-Unis quittaient l'agence pour cette raison et aussi à cause d'un désaccord de fond avec le Canada concernant leur voisinage océanique respectif. Dès 1977, l'ICNAF se transformait en organisme transitoire.

N'ayant plus aucune véritable juridiction en deçà de la limite des 200 milles, elle restreignit ses pouvoirs de gestion aux stocks de poissons se trouvant au-delà de cette limite tout en continuant à donner des avis scientifiques aux États côtiers le demandant. Afin d'examiner le cadre de la coopération multilatérale future dans le domaine des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest, une conférence préparatoire sur le sort de l'ICNAF a été tenue à Ottawa en mars 1977. On y a discuté la création d'une nouvelle agence internationale destinée à permettre la coopération scientifique tant en deçà qu'au-delà des 200 milles et à favoriser la gestion des stocks de poissons au-delà de cette limite. Le 24 octobre 1978, était signée à Ottawa la Convention Multilatérale Future des Pêcheries de l'Atlantique du Nord-Ouest. Cette convention a créé une nouvelle agence qui remplace complètement l'ICNAF depuis le 1^{er} janvier 1980. Il s'agit de la NAFO (Northwest Atlantic Fisheries Organization) qui ne regroupe plus que huit partenaires au lieu de 18 dans l'ancienne ICNAF, à savoir : Canada, Cuba, Communauté Européenne, RDA, Islande, Norvège, Roumanie et URSS. Des pays comme la Bulgarie, l'Espagne, les États-Unis, le Japon, la Pologne et le Portugal qui avaient pourtant participé à la conférence préparatoire n'ont pas rejoint la NAFO et ne sont qu'observateurs. Avant la fin officielle de l'ICNAF fixée au 31 décembre 1979, la NAFO est entrée en action dès le 1^{er} janvier de la même année, une fois reçus les instruments de ratification des deux partenaires qui exercent leur «juridiction des 200 milles» dans cette partie de l'Atlantique, soit le Canada (du Pôles Nord à la frontière du Maine) et la Communauté Européenne (Groenland, Saint-Pierre et Miquelon).

Lors de la session inaugurale de la NAFO tenue à Montréal les 8 et 9 mars 1979, le président A.W. May résumait fort bien dans son discours d'ouverture l'héritage

légué par l'ICNAF, la situation particulière du Canada et le défi posé par le remodelage de l'espace maritime dans cette partie de l'Atlantique: «The competition of the late 1960's and early 1970's resulted in overfishing that hurt everyone. Quotas restrained the overfishing, and since 1976 have allowed rebuilding. But meanwhile, the price to us in Canada was at least \$200 million allocated by the Government to help a crippled industry, not to mention the greater price that coastal communities paid in lost fishing, lost jobs, and, at times, lost hopes. All other ICNAF Members were affected in similar ways. We surely can learn from that experience as NAFO picks up where ICNAF left off»⁷.

III - UN CONTENTIEUX FRANCO-CANADIEN: LA ZONE ÉCONOMIQUE DE SAINT-PIERRE ET MIQUELON

Le 18 décembre 1970, le gouvernement canadien faisait ressurgir une vieille pratique britannique du XVII^e siècle en interdisant les grandes baies aux pêcheurs étrangers par leur bouclage juridique systématique à l'aide du principe des lignes de base (*straight baselines*). De ce fait, le Golfe du Saint-Laurent et la Baie de Fundy étaient réservés aux seuls pêcheurs canadiens⁸. Traditionnellement, les chalutiers français (tant métropolitains que saint-pierrais) pêchaient sur l'ensemble de la région de l'Atlantique du Nord-Ouest (bancs du Groenland, du Labrador, de Terre-Neuve et de Nouvelle-Écosse). Or depuis 1970, les chalutiers français ont eu tendance très nettement à s'orienter presque uniquement vers le Golfe du Saint-Laurent et plus particulièrement au large de la côte occidentale de Terre-Neuve (division 4R de l'ICNAF). Pour pénétrer dans cette zone, la France était donc en position de demandeur.

Un accord de pêche France-Canada, signé à Ottawa le 27 mars 1972, a permis aux chalutiers immatriculés en Métropole de pêcher dans le golfe du Saint-Laurent du 15 janvier au 15 mai de chaque année et cela jusqu'en 1986. De plus, en vertu de ce même accord, les chalutiers immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon (au nombre de trois actuellement) et inférieurs à 50 mètres peuvent, dans la limite d'une dizaine, continuer à pêcher dans les eaux canadiennes à l'exception de la Baie de Fundy. Les termes de cet accord, l'abondance de la morue dans cette zone, l'absence d'autres chalutiers étrangers, la proximité de Saint-Pierre et Miquelon, les dures conditions d'exploitation au Labrador (englacement, météo changeante) poussent les chalutiers français à ce choix. Malheureusement, ils ont donc délaissé la région du Labrador et de l'Est de Terre-Neuve où, en 1968 encore, les captures françaises de morue s'élevaient à 82.000 tonnes. Malgré l'antériorité de la pêche française dans l'Atlantique du Nord-Ouest, le sévère calcul des quotas nationaux effectué par l'ICNAF n'attribuait que 14.000 tonnes de morue à la France en 1976, et cela pour l'ensemble du territoire océanique couvert par cette agence.

Le 19 juillet 1976, le territoire d'outre-mer de Saint-Pierre et Miquelon était érigé en département d'outre-mer de la République Française. Dès la publication de

7. N.A.F.O., *Inaugural Meeting March 1979*, Darmouth (Nova Scotia), NAFO Circular Letter 79/1 (Revised), 16 May 1979.

8. J.R.V. PRESCOTT, *The Political Geography of the Oceans*, North Vancouver, Douglas David and Charles Ltd, 1975.

la loi organique, un certain nombre de problèmes se posa immédiatement à cause du nouveau statut. Pour Saint-Pierre et Miquelon (242 km² et 6.200 habitants en 1980), la question centrale au début de l'avant-dernière décennie de ce siècle est celle de la zone patrimoniale économique. La départementalisation l'aurait, de toute façon, posée puisque l'intégration territoriale à la Communauté Européenne qui en est le corollaire aurait mis à l'ordre du jour la conservation des droits historiques de pêche autour de l'archipel (Saint-Pierre et Miquelon est terre française depuis 1604). Elle prend toutefois une acuité particulière en raison de la décision des pays concernés de porter la limite de leur zone économique à 200 milles.

L'application dans l'Atlantique du Nord-Ouest de ces contraintes relatives au nouveau Droit de la Mer a permis au Canada de confisquer à son profit les principales zones de pêche. L'attitude canadienne est révélatrice: graduellement, les flottilles étrangères ont été éliminées; en particulier, il convient de signaler l'action dévastatrice des chalutiers et navires-usines des pays de l'Est (durant certaines campagnes, il n'était pas rare de rencontrer 300 chalutiers polonais et 500 chalutiers soviétiques sur les Bancs).

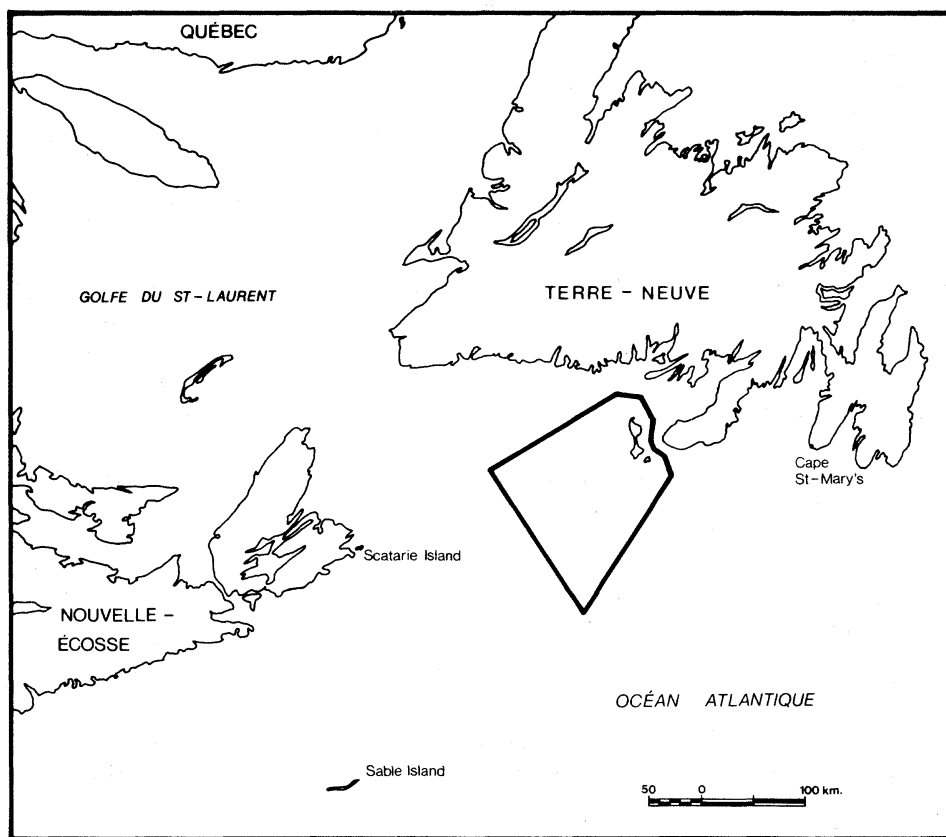


FIGURE 2. Schéma prospectif possible de la zone économique française de Saint-Pierre et Miquelon fondé sur le principe des lignes équidistantes.

Depuis le 1^{er} janvier 1977, les armements français conservent le droit de travailler dans les 200 milles canadiens, à condition d'acheter des licences de pêche et de respecter la réglementation locale concernant les prises. Mais la position canadienne devient de plus en plus dure en termes de quotas, de jours de pêche et d'espèces autorisés. Ces trois facteurs s'additionnent territorialement sur les secteurs délimités par l'ICNAF/NAFO. Quelques exemples permettent de mieux saisir ce que cela signifie sur les lieux. En 1979, un quota de 31.855 tonnes de morue était attribué à la France (dont 4.435 pour Saint-Pierre et Miquelon). Pour les espèces autres que la morue, seul le petit département d'outre-mer se voyait attribuer 4.702 tonnes pour la même année. Depuis 1976, le Canada a unilatéralement interdit toute pêche étrangère dans le secteur 4T de l'ICNAF/NAFO. En 1979, il fermait les secteurs 2J, 3K et 3L. Les secteurs 4X, 4W et 4Vs sont interdits pour la pêche à la morue. Pour la campagne 1979, le Canada a imposé des jours de pêche à la flotte française dans certains secteurs: ainsi le 3Ps n'est accessible que pendant 53 jours aux chalutiers saint-pierrais et 21 jours aux chalutiers métropolitains. Les mêmes chalutiers saint-pierrais n'ont droit qu'à 21 jours dans le secteur 4Yn et 14 jours dans le 3Pn.

Le Canada a instauré cette politique draconienne de façon à protéger son stock et à permettre une montée des prix et donc de substantiels bénéfices dans l'écoulement de sa production sur le marché américain. Or, cette politique s'est heurtée à une parade subtile de la part des États-Unis. C'est Boston qui fait le prix du marché de la morue et, contrairement aux espoirs canadiens, les prix restent stables depuis 1976. En effet, pour éviter de mettre en situation difficile leur industrie de transformation de la morue, les États-Unis ont trouvé un produit de substitution, le *whitin*, poisson des côtes argentines et uruguayennes. De ce fait, la morue canadienne s'écoule difficilement et la position du Canada est partiellement devenue sans objet.

La loi n° 76-655 du 16 juillet 1976 a étendu au large de toutes les côtes du territoire de la République Française (y compris les DOM-TOM*) une zone économique de 188 milles au-delà des 12 milles d'eaux territoriales exclusives. En application des dispositions de cette loi, le décret n° 77-169 du 25 février 1977 a porté création d'une zone économique au large de Saint-Pierre et Miquelon, sous réserve d'accords de délimitation avec le Canada. Or ces accords sont loin d'être signés car il existe une divergence profonde au plan des principes juridiques. Le Canada accepte la discussion mais on en reste là depuis plusieurs années. Le problème est crucial pour le nouveau Département car la pierre d'achoppement réside dans l'opposition de deux types d'approche quant à la délimitation de la zone économique française: la théorie des lignes équidistantes et la théorie dite de l'équité. Se fondant sur les textes de la Conférence sur le Droit de la Mer, la France a comme position de défendre le principe de l'équidistance corrigé par certains facteurs pertinents. Ce principe a l'avantage de préserver les droits historiques de Saint-Pierre et Miquelon (*Figure n° 2*). La position canadienne s'appuie sur la théorie dite des facteurs équitables. Or, ces facteurs reposent sur n'importe quel critère (superficie, longueur des côtes, population, nombre de bateaux...). Certaines de ces données, étant humaines, sont par nature fluctuantes. Le principe de l'équité est beaucoup plus dangereux et très défavorable

* Département d'Outre-mer (DOM) et Territoire d'Outre-mer (TOM).

pour Saint-Pierre et Miquelon car, ne tenant compte que de la surface et du peuplement de l'archipel, il le minimise au départ. Avec quoi, au juste, doit-on comparer la surface de Saint-Pierre et Miquelon? Ce qui doit être pris en compte, c'est la surface cumulée de l'archipel et de ses eaux territoriales. Il est très clair que le Canada aimerait disposer d'une situation de monopole sur les Bancs. À titre provisoire, on envisage de créer une zone mixte franco-canadienne comportant, dans la limite des zones économiques de chaque État, des superficies correspondant au quadrillage de la NAFO. On peut également se demander si une solution d'avenir pour Saint-Pierre et Miquelon ne résiderait pas dans la création de *Fishing Joint Ventures* (sociétés mixtes de pêche) avec le Canada. Par ailleurs, une commission du Sénat français envoyée à Saint-Pierre et Miquelon peu de temps après la départementalisation, estimait qu'il serait dangereux de vouloir étendre aux partenaires de la Communauté Européenne l'accord franco-canadien de 1972. Il est très clair, en effet, que le Canada est très réticent à l'insertion territoriale de la Communauté Européenne aux abords de ses rivages atlantiques.

IV - CONCLUSION

Les problèmes soulevés par la nouvelle zone économique canadienne dans l'Atlantique permettent de dégager quelques considérations théoriques articulées autour de quatre idées-force. Premièrement, la frontière océanique est partie intégrante du continent immédiat et n'existe pas *in vacuo*. En d'autres mots, les facteurs physiques et humains de l'État côtier affectent la nature de la frontière océanique. Deuxièmement, la frontière océanique fait partie d'un ensemble national. La diversité des conditions côtières dans un État peut résulter de la création d'idées-force reliées aux décisions gouvernementales sur l'administration de l'océan. À cet égard, il convient de ne pas perdre de vue le degré éventuel de dépendance économique vis-à-vis des ressources marines. Troisièmement, la frontière océanique est partie intégrante d'une région maritime. Plus précisément, les étapes qu'emprunte un État côtier pour établir sa frontière océanique peuvent gravement affecter les intérêts des autres États travaillant dans cette zone. Quatrièmement, enfin, la frontière océanique doit aussi être perçue à l'échelle mondiale. En effet, les trois dernières conférences sur le Droit de la Mer ont fort bien montré que la nouvelle législation océanique provient, en bonne partie, de la jurisprudence et des politiques édictées par tel ou tel État côtier⁹.

Les espaces océaniques péri-continentaux sont en changement continu. Le développement de nouvelles techniques de pêche, l'ouverture de nouvelles routes maritimes, la découverte de minéraux sous-marins, l'utilisation de nouveaux équipements militaires ont influencé les modes d'utilisation et la protection de ces espaces. L'établissement d'un droit effectif de la mer requiert trois conditions essentielles. La première est que les États maritimes s'accordent sur la formulation et l'adoption d'une série universelle d'articles. La seconde est que ces articles se conforment aux

9. Ladis K.D. KRISTOF, «The Nature of Frontiers and Boundaries», *Annals of the Association of American Geographers*, 1959, vol. 49, pp. 269-283.

diversités physiques et humaines touchant les zones économiques et la haute mer. La troisième exige que ces articles puissent être élargis ou révisés si la situation l'exige. Comme dans beaucoup de problèmes nationaux et internationaux, la question critique de la frontière océanique réside dans le délai requis entre la nécessité du changement et son accomplissement légal. Pour combien de temps, le principe des 200 milles réglerait-il la frontière des zones économiques ?